ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLIII SECTIO G 1996

Wydział Prawa i Administracji UMCS – Filia w Rzeszowie
Sąd Wojewódzki w Rzeszowie

JAN ŁUKASIEWICZ, ELŻBIETA URA

Konstrukcja luzu normatywnego w kontekście warunków stosowania prawa przez administrację publiczną

The Construction of the Margin of Decision in the Context of the Application of the Law by Public Administration

I

Banalne byłoby uznanie problematyki stosowania prawa za jedną z fundamentalnych zasad w naukach prawnych. Można jednak dostrzec konieczność ciągłej jej aktualizacji wobec wyzwań współczesności. Społeczne i kulturowe warunki stosowania prawa wykazują bowiem dynamikę, która wymusza weryfikację twierdzeń o wyznacznikach efektywności prawa. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na aktualny kontekst społeczny jednego ze spososób regulacji prawnej, zawierającej tzw. luz normatywny. Zamiarem autorskim jest także skupienie rozważań na luzie normatywnym w kontekście wymogów kadrowych administracji publicznej. Tym samym byłoby to przyczynkiem do szerszego zagadnienia, jakim jest dynamika warunków stosowania prawa. Takie ujęcie zdaje się mieścić zarówno w konwencji teorioprawnej, jak i nauki prawa administracyjnego oraz nauk o zarządzaniu.

Interdyscyplinarny charakter zagadnienia wymusza określony porządek rozważań. Punktem wyjścia jest określenie sposobów związania administracji prawem i wynikających z nich konsekwencji dla współczesnej administracji publicznej. Następne zagadnienie dotyczy adekwatnych do tych sposobów konstrukcji administracji oraz odpowiadających im funkcji. Prezentacja ich staje się możliwa dzięki charakterystyce warunków administrowania w ujęciu teorioorganizacyj-

nym, zwłaszcza szkoły systemowej oraz nauki administracji. Określenie istoty luzu normatywnego zostałoby skontrastowane współczesnymi determinantami administrowania. Zagadnieniem końcowym, wynikającym z poprzednich, jest wreszcie określenie wymogów kwalifikacyjnych kadr pracowników administracji publicznej w aspekcie sposobów związania administracji prawem.

II

Związanie administracji publicznej prawem stało się w okresie kształtowania formalnego państwa prawa jednym z głównych jego filarów jako porewolucyjnej reakcji na nieograniczoną władzę monarchy.[1] Trójpodział władzy Monteskiusza stał się – jak zauważa J. Malarczyk – fundamentem nowożytnego konstytucjonalizmu i podstawową zasadą organizacji władzy państwowej we współczesnych państwach.[2] Praktyczne trudności w zapewnieniu idealnego równoważenia władz rzutowały na wykształcenie określonych wariantów ustrojowych. Już w okresie rewolucji amerykańskiej kształtowały się dwa nurty: federalistyczny o tendencjach centralistycznych i silnej władzy wykonawczej oraz demokratyczny – akcentujący potrzebę przyznania parlamentowi najwyższych w państwie uprawnień. Wynikiem ścierania się tych nurtów stał się kompromis i wykształcenie systemu władzy, który przyjmował za podstawę suwerenność narodu i trójpodział władzy o charakterze rządów prezydenckich z silną władzą prezydencką.[3] Równocześnie w XIX wieku ukształtował się system parlamentarno-gabinetowy, zapewniający silne uzależnienie władzy wykonawczej od parlamentu. Różnicowanie proporcji między trzema władzami uzupełniały zasady praworządności działania administracji publicznej oraz niezależności sądów.[4]

Rządy prawa nad administracją stały się więc od tamtej epoki wręcz podstawową zasadą wyrażającą ideały państwa prawa oraz realne jego konstrukcje. Wykształciły się działy prawa administracyjnego regulujące zarówno ustrój i organizację administracji, jak i tryb działania, porządek załatwianych przez nią spraw

---

[1] G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1993, s. 91–92.

[2] J. Malarczyk: *Historia doktryn polityczno-prawnych czasów nowożytnych (Odrodzenie i Oświecenie)*, Lublin 1995, s. 121.

[3] *Ibid.*, s. 144–145.

[4] Seidler, Groszyk, Malarczyk, Pieniążek: *op. cit.*, s. 92.

oraz zadania i zakres działania w poszczególnych dziedzinach życia społecznego, a także prawa i obowiązki obywateli, o których treści decydują organy administracji.[5] Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej zostały więc poddane szczególnej formalizacji, jaką jest formalizacja prawna.[6] Nastąpiła samoistna unifikacja podstawowych elementów organizacji i funkcjonowania administracji, charakteryzująca się w sensie instytucjonalnym swoistością, akcentowaną tak silnie przez J. Starościaka. Cechami wyróżniającymi administrację od innych trwałych całości zorganizowanych jest właśnie specyficzny charakter celów i wynikających z nich zadań, które administracja publiczna otrzymuje z zewnątrz, ścisłe wyznaczanie środków działania będących prawnymi formami działania, jedność organizacyjna wynikająca z jednolitych procedur działania i wreszcie niewymierny częstokroć charakter efektów administracji.[7] To przesycenie administracji prawem najtrafniej oddaje stwierdzenie F. Longchampsa, dla którego na gruncie administracji pojęcia normy nie można oddzielić od pojęcia organizacji, gdyż administracja jest układem normatywnym działającym w rzeczywistości.[8]

Warto w tym miejscu zauważyć, że pojęcie organizacji dotyczy tak układu statycznego, tj. „gotowości organizacyjnej" możliwej dzięki specyficznemu powiązaniu poszczególnych elementów w racjonalną całość, jak i dynamicznego cyklu organizatorskiego złożonego z etapów uzupełniających się działań cząstkowych.[9] Istnieje więc pewien dysonans między normą a organizacją w sensie czynnościowym (dynamicznym). Norma wyznaczająca przyszłe zachowania osadzona jest niejako w warunkach aktualnych. Prognostyczny charakter prawa nie zapewnia więc absolutnej predyktywności. Organizowanie jest procesem dynamicznym – przebiegającym fazami, z ciągłą aktualizacją działań cząstkowych do zmiennych warunków.

Zagadnieniem o fundamentalnym znaczeniu staje się rozwiązanie dylematu pogodzenia statyki normy z dynamiką organizacji. Niekwestionowana wartość, jaką jest związanie administracji prawem, nabiera szczególnego znaczenia w kon-

---

[5] J. Łętowski: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 240.

[6] J. Łukasiewicz: *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 52 i n.

[7] J. Starościak: *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 29–30.

[8] F. Longchamps: *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6, s. 65.

[9] Na gruncie prakseologii oraz teorii organizacji to rozróżnienie pojęć i zjawisk organizacyjnych jest jednym z podstawowych. Statyczne, czyli rzeczowe rozumienie organizacji odnosi się głównie do struktur organizacyjnych, dynamiczne – czynnościowe natomiast do działań. (Por. m.in. J. Kurnal: *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 122).

tekście sprawnej organizacji i efektywnego funkcjonowania aparatu administracji. Powstaje zatem pytanie, jak związać administrację prawem, by legalność i sprawność stały się wartościami komplementarnymi. W literaturze przedmiotu prezentuje się kilka sposobów związania administracji prawem, odmiennie kształtujących jej możliwości działania. Zdaniem J. Łętowskiego, można wyróżnić trzy podstawowe sposoby regulowania przez prawo zachowania się organów administracji.[10]

Najbardziej typowym, od dawna znanym, jest sposób regulacji oparty na zasadzie zgodności. Według tego sposobu przepis nakazuje organowi z góry określone zachowania w konkretnej sytuacji.

Odmiennym rozwiązaniem, opartym na zasadzie delegacji do działania, jest regulacja, według której organ administracji ma obowiązek działania z zachowaniem pewnych rygorów, np. w określonej formie działania (tylko w drodze decyzji), lecz przepis nie determinuje samej treści działania (np. treści takiej decyzji). Prawo ustanawia więc w tym przypadku pewną sferę uznania dla administracji.

Trzeci sposób to oparcie regulacji na zasadzie upoważnienia. Ma to miejsce wówczas, gdy organ zostaje upoważniony w warunkach określonych przez przepis do wydania pewnych aktów, których treść nie jest w całości z góry określona, ale muszą one odpowiadać pewnym warunkom co do zawartości i formy.

Jak zauważa J. Łętowski, w początkowym okresie rozwoju prawa administracyjnego władze administracyjne dysponowały z reguły uprawnieniami opartymi na zasadzie delegacji. Obok sfery ustaw i przepisów, którym administracja zapewniała wykonanie, wyróżniano sferę „władzy dyskrecjonalnej" wywodzącej się z prawa, lecz przez prawo nie ograniczanej (np. wspomaganie ubogich). Uważano, że w tym zakresie władze nie są ściśle związane żadnymi normami. Powodowało to w praktyce brak możliwości wniesienia skargi sądowej, a jedynie odwołanie w toku instancji w sytuacji, gdy dopuszczono się naruszenia czyichś opartych na prawie interesów. Stopniowo, od połowy XIX wieku następuje wzrost liczby przepisów administracyjnych regulujących formy i treść działania organów. Podstawę skarg sądowych tworzyły również normy adresowane wprost do administracji, a więc następowało upowszechnianie stosowania zasady zgodności. Natomiast od zakończenia II wojny światowej administracja coraz częściej była obciążana zadaniami, które niezbyt precyzyjnie poddają się kontroli legalności. Zadania planistyczne i gospodarcze, zagospodarowanie przestrzeni, świadczenia i opieka – to dziedziny, w których aktywność administracji mocno wzrastała. O ile w sferach stykających się z prawami jednostki kontrola legalności była utrzymana, a nawet wzmocniona, to w tych nowych dziedzinach administracja działała na

---

[10] Łętowski: *op. cit.*, s. 25.

zasadzie upoważnienia. Nadzór parlamentu był niewielki, a sądowa kontrola niezbyt głęboka.[11]

Wskazane wyżej sposoby regulowania prawem zachowań organów administracji wiążą się z ewolucją funkcji administracji i tym samym z modelami administracji. Ewolucja ta wynikała z przeobrażeń ustrojowych państwa, które determinowały w sposób zasadniczy status ontologiczny oraz kierunki i metody działań administracji publicznej. Monarchia absolutna związana z silną centralizacją, upadkiem znaczenia stanów oraz umocnieniem władzy panującego opierała się na trzech filarach – armii, skarbie oraz zawodowym aparacie administracji. Ten aparat był już nowego typu, zorganizowany hierarchicznie, a zależny jedynie od panującego i opierał się na zawodowych urzędnikach w pełni dyspozycyjnych. Zasada bezwzględnego posłuszeństwa, obowiązująca w tym modelu administracji, najlepiej oddawała jego istotę. Podstawę działania niezależnych od sądu władz administracyjnych stanowiło prawo administracyjne. Obowiązująca teoria *iuris politiae* staje się podstawą ingerencji w życie poddanych w imię ich dobra lub interesu publicznego, co powoduje również możność wkraczania w sferę ich praw i obowiązków. Tego typu państwo policyjne prowadziło do wszechwładzy panującego i jego administracji.[12]

Tworzenie państwa prawnego przebiegało w kilku etapach. Początkowo miała to być propozycja ograniczenia władzy panującego i wyraźnego oddzielenia sfery uważanej za prywatną od sfery publicznej. We wczesnym państwie prawnym panowało przekonanie, że zwykłym uregulowaniem administracyjnym nie można zmieniać pozycji prawnej obywatela. W celu ograniczenia ingerencji adminsitracyjnej w życie obywatela redukowano funkcje państwa do „nocnego stróża". Ideologia liberalizmu korespondowała z przekonaniem o skuteczności działania wolnokonkurencyjnego mechanizmu gospodarki rynkowej. Maksymalne ograniczenie ingerencji administracji rzutowało na kształtowanie zasady ochrony porządku prawnego przed naruszeniami ze strony administracji w celu ochrony wolności obywatelskich.[13]

Konsekwencją tych tendencji stało się związanie administracji ustawą. Ten model z upływem czasu stał się jednak niewystarczający co najmniej z dwóch względów. Przeobrażenia gospodarki rynkowej stawiały wyzwania, względem których państwo nie mogło już pozostawać obojętne. Rządy prawa sprowadzały się do formalizmu, który umożliwiał naruszanie podstawowych wartości społecznych

[11] *Ibidem.*

[12] Por. szerzej – Z. Leoński: *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979, s. 57–58.

[13] Leoński: *op. cit.*, s. 59.

w imię prawa. Państwo prawne w tej wersji stało się przeżytkiem. Dążono do rządów prawa, ale prawa o określonej treści, prawa będącego systemem aksjonormatywnym, współpracującym z innymi systemami normatywnymi. Zasadniczo zmieniały się odpowiednio do tych przekształceń koncepcje administracji publicznej i ich realne konstrukcje. Ograniczenie ingerencji administracyjnej w ramach formalnego państwa prawa rzutowało na zawężenie jego działań do tzw. administracji reglamentacyjnej, której istotą stało się działanie w formie nakazów i zakazów w sposób jednostronnie prawnie wiążący obywatela. Oczywiście wymuszenie zgodnego z prawem działania obywateli, wymagające uzasadnienia działania w konkretnym przepisie upoważniającym, skłaniało do tworzenia proceduralnych gwarancji pozycji prawnej obywateli.

Podstawową formą działania administracji reglamentacyjnej jest akt administracyjny jednostronnie nakładający na obywatela pewne obowiązki lub pozbawiający go pewnych uprawnień.[14] Odrębny charakter ma administracja świadcząca, która wyłoniła się dopiero po I wojnie światowej, będąca reakcją na problemy społeczne, których rozwiązanie przekraczało możliwości oddolnej aktywności społecznej. Wzrost interwencjonizmu państwowego dotyczył dwóch dziedzin: gospodarczej i społecznej. Celem administracji świadczącej nie miało być rozdawnictwo dóbr, lecz wyrównywanie szans dla słabszych, wymagających wsparcia. Osiąganie takich zadań nie było jednak możliwe bez użycia różnorodnych form działania. Potrzeba planowania życia gospodarczego wymuszała wykształcenie administracji planującej, której istotą stało się upowszechnianie planu jako szczególnej formy działania i przesunięcie akcentu z działań o charakterze reaktywnym na działania o charakterze ściśle programującym.[15]

Wymienione wyżej kategorie administracji publicznej pozwalają w kontekście charakteru i zakresu spełnianych przez tę administrację zadań i kompetencji wyodrębnić określone jej funkcje. Ochrona przez administrację pewnych wartości ogólnie uznawanych, takich jak porządek i bezpieczeństwo publiczne, spełnia się w funkcji policyjnej. Funkcja świadcząca wyraża się w realizowaniu przez administrację dóbr i usług na rzecz niektórych grup i warstw społecznych. Prowadzenie przez administrację przedsiębiorstw i zakładów, względnie wspieranie przedsiębiorstw prywatnych, spełnia natomiast treść funkcji gospodarczej. Wymiar i egzekwowanie od obywateli należnych państwu danin i świadczeń o charakterze podatkowym stanowi funkcję fiskalną. Planistyczna funkcja administracji

---

[14] J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel: *Nauka administracji*, Lublin 1993, s. 47–48.

[15] *Ibid.*, s. 48.

publicznej sprowadza się zaś do formułowania celów, sposobów i metod ich realizacji.[16] Oczywiście stosując różnorodne kryteria, można prezentować odmienne podziały funkcji administracji, jednak dla potrzeb niniejszego opracowania powyższa klasyfikacja wydaje się być wystarczająca.

III

Nie sposób rozpatrywać problematyki związania administracji prawem bez wyżej wskazanego kontekstu historycznego i rodzajowo wyodrębnionych funkcji. Ten punkt widzenia wart jest jeszcze wzbogacenia o kontekst warunków realizacyjnych zadań wyrażających poszczególne funkcje. Dążenie do sprawnej realizacji zadań administracji zdaje się właśnie zależeć od warunków realizacyjnych. Do rozważania tego problemu konieczne staje się przyjęcie określonych założeń.

Sprawność działań administracji warunkowana jest przede wszystkim stopniem racjonalności regulacji prawnej, stopniem niepewności działania oraz poziomem kwalifikacji i zakresem umiejętności kadrowych. Ustalenie tych determinantów wyznacza dalszy tok niniejszych rozważań. Niezbędne stają się więc tu ustalenia terminologiczne o podstawowym charakterze. Racjonalność w sensie rzeczowym oznacza przystosowanie się do prawdy, w sensie metodologicznym to zgodność postępowania z ogółem posiadanych informacji, oparcie przygotowywanego działania na określonej podstawie teoretycznej. O ile działanie racjonalnie rzeczowe jest skuteczne, o tyle działanie racjonalnie metodologiczne *ex ante* może okazać się *ex post* nieskuteczne.[17] Różnice między stopniem skuteczności racjonalności rzeczowej a racjonalności metodologicznej wynikają z faktu, że rzeczowa racjonalność dotyczy przystosowania prawdy do posiadanych zasobów informacyjnych w określonym czasie. Działający, uruchamiając tę „gotowość organizacyjną", przechodzi z fazy przygotowania działania do fazy realizacyjnej, złożonej z czynności cząstkowych prowadzonych w określonych przedziałach czasowych. Tym samym działanie racjonalne rzeczowo poddane weryfikacji praktycznej nie musi być skuteczne. Faza realizacji działania występuje w przedziałach czasowych, w których występujące stany rzeczy i zjawiska nie mogły w całości swoimi charakterystykami zasilać podstaw teoretycznych, będących trzonem ra-

[16] *Ibid.*, s. 49.

[17] T. Pszczołowski: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum 1978, s. 202.

cjonalności rzeczowej. Wspomniane różnice zdają się być powodowane zakresami niepewności działania, czyli braku stanowczego przeświadczenia, że tak było, jest lub będzie, a w stosunku do własnego działania – braku przekonania, że określony sposób działania przy użyciu danych zasobów doprowadzi do celu.[18]

Obok pojęcia niepewności, używanego na gruncie prakseologii oraz teorii organizacji i zarządzania, w niektórych ujęciach teorii gier stosuje się pojęcie niewiedzy, które oznacza jakąś wartość leżącą na skali wyznaczonej przez krańcową pewność (prawdopodobieństwo równe jedności) i krańcową niepewność (prawdopodobieństwo równe zeru).[19] Te prakseologiczne kategorie dają się odnieść zarówno do działań indywidualnych, jak i zbiorowych oraz zespołowych, a także do działań niesformalizowanych oraz trwałych, sformalizowanych całości zorganizowanych – do instytucji (w rozumieniu teorioorganizacyjnym). Pomijając działania indywidualne i zbiorowe oraz doraźne jako formy działań pozostających poza przedmiotem niniejszych rozważań, warto zauważyć, że obszary niepewności działań zinstytucjonalizowanych mogą mieć charakter wewnętrzny oraz zewnętrzny. Pierwsze wiążą się z nieracjonalnym organizowaniem instytucji – z ignorowaniem dyrektyw sprawnościowych. Drugie zależą od cech otoczenia całości zorganizowanej. Otoczenie to charakteryzują następujące zmienne: stopień złożoności (struktura otoczenia) oraz dynamika otoczenia. W zależności od tych zmiennych można wyróżnić cztery modelowe typy otoczenia: proste i statyczne, złożone i statyczne, proste i dynamiczne oraz złożone i dynamiczne. Czwarty typ może przybierać formę otoczenia „burzliwego", otoczenia o wysoce złożonej strukturze i znacznej dynamice.[20] Ten typ otoczenia staje się nośnikiem niepewności zewnętrznej, wywierającej spory wpływ na efektywność całości zorganizowanej. Główną pożądaną cechą takiej całości jest uzyskanie organizacyjnej elastyczności umożliwiającej osiągnięcie zdolności adaptacyjnych.

Całości zorganizowane przybierają kształt instytucji w wyniku procesu formalizacji, utrwalania organizacji działań za pomocą znaków graficznych.[21] Formalizacja jest procesem postępującego ujmowania celów jednostki organizacyjnej i organizacji tej jednostki w jakimkolwiek systemie znaków treści.[22]

---

[18] *Ibid.*, s. 134.

[19] *Ibid.*, s. 134.

[20] Akcentowanie relacji między instytucją a otoczeniem jest charakterystyczne dla podejścia systemowego w naukach o zarządzaniu. (Por. szerzej J. A. F. Stoner, Ch. Wankel: *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 101).

[21] Kurnal: *op. cit.*, s. 171–172.

[22] J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 169.

Poza funkcją utrwalania działań zorganizowanych, najczęściej akcentowaną w litertaturze przedmiotu, formalizacja pełni również drugą istotną funkcję, jaką jest obniżanie niepewności.[23] Wzorzec (norma, reguła) formalizacji pozwala bowiem nie tylko utrwalać organizację przez odnowę realizacji celów, lecz staje się w określonym stopniu wyznacznikiem racjonalizacji działań. Istota wzorców sprowadza się do faktu, że są one najlepszymi regułami z dotychczas poznanych. Są więc elementem owej podstawy teoretycznej, będącej istotą racjonalności metodologicznej.

Odnosząc te uwagi do skuteczności, można stwierdzić, że wzorce formalizacji mieszczą się w sferze skuteczności metodologicznej, będąc warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym skuteczności rzeczowej. Organizacja podlegająca procesowi formalizacji charakteryzuje się wspomnianą już wcześniej cechą – predyktywnością (przewidywalnością). Oznacza ona obecność stałych reguł i przepisów organizacyjnych oraz łatwość określenia spodziewanych efektów ich zastosowania.[24] Pojęcie i zjawisko predyktywności w niezmiernie istotny sposób łączy się z podjętą problematyką. Predyktywność jest bowiem po pierwsze stopniowana, po drugie zależy zarówno od wewnątrzorganizacyjnych czynników, jak i uwarunkowań zewnętrznych. Uzależniona jest ponadto od samej konstrukcji wzorca formalizacji, który jest – jako reguła działania – swoistym wyrazem tego działania. Charakter wzorca winien być zrelatywizowany do celu (celów) działania. Jest to istota wszelkich elementów statycznej organizacji, których stopień racjonalności podlega ocenom teleologicznym. Można ujmować wzorce formalizacji jako środki (sposoby) osiągania celów i w tym rozumieniu rozpatrywać je w kontekście warunków osiągania celów.

Predyktywność charakteryzuje się zróżnicowanym poziomem. W skali instytucji racjonalnie konstruowane wzorce pozwalają niwelować niepewność działań kadr, zwłaszcza w sytuacji ich niewielkich doświadczeń. Ujmując instytucję jako podsystem otoczenia, stopień predyktywności warunkuje głównie typ otoczenia. Proste i statyczne instytucje zawierają w sobie niewielki stopień niepewności, złożone i dynamiczne – zwiększając niepewność – obniżają predyktywność. Są to relacje o charakterze modelowym, zawierają tym samym sporo uproszczeń. Stopień predyktywności zależy od typu otoczenia, ale również od typu formalizacji i jej komplementarności względem typu otoczenia. Formalizacja nie jest bowiem procesem jednolitym. Może wykazywać zróżnicowany poziom i

---

[23] Por. szerzej na ten temat – Łukasiewicz: *op. cit.*, s. 61–74.

[24] *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, praca zbior. pod red. A. Koźmińskiego, Warszawa 1979, s. 71.

zróżnicowany charakter. Zastosowanie przynajmniej podstawowych mierników formalizacji, ilościowych – liczby użytych wzorców oraz jakościowych – stopnia ich szczegółowości (ogólności) i stopnia rygorystyczności (liberalności) pozwala określić poziom formalizacji, którego optimum nie sposób teoretycznie określić.[25] Będzie ono warunkowane m.in. typem instytucji, celami i charakterem relacji z otoczeniem. Można przyjąć, że instytucja projektuje swoją predyktywność, rozstrzygając sposób niwelowania sprzeczności między stabilizującym charakterem formalizacji a wymogami organizacyjnej elastyczności. Typizacja wzorców formalizacji uwzględnia kryteria sposobu rejestracji (pamięciowe i graficzne) przedmiotu regulacji (techniczne i społeczne) oraz stosunku do systemu prawa (prawne i pozaprawne).[26] W praktyce istnieją różnorodne proporcje między poszczególnymi rodzajami wzorców. W odniesieniu do instytucji (systemu instytucji), jaki stanowi aparat administracji publicznej, dominujący charakter mają wzorce prawne. Formalizują one wszystkie podstawowe komponenty instytucji: cele i wynikające z nich zadania, środki działania, struktury i wymogi kadrowe. Zasadniczym problemem staje się dążenie do legalizowania wzorcem formalizacji sprawności. Jest to kwestia zgodności dyrektyw prawnych z dyrektywami prakseologicznymi.[27] Projektowanie tej zgodności zależy głównie od modelu administracji publicznej i jej funkcji.

IV

Związanie administracji prawem – jako wartość państwa prawa – może mieć „dekoracyjny" charakter, jeśli determinuje nieefektywność działań. Administracja musi być podporządkowana tym dwom zasadniczym wyznacznikom: legalności i sprawności. Pozyskiwanie ich zależy w znacznym stopniu od celów stojących przed administracją i warunków realizacyjnych. Skrótowa charakterystyka przeobrażeń administracji prezentowana w tym opracowaniu pozwala rozpatrywać zagadnienie efektywności administrowania w kontekście celów i wynikających z nich zadań oraz organizacyjnych warunków ich realizacji. Administracja państwa liberalnego miała stosunkowo wąski zakres celów. Co więcej, można tę typowo reglamentacyjną działalność rozpatrywać właśnie z punktu widzenia zakresu

---

[25] Por. B. Wawrzyniak: *Organizacja formalna zakładu pracy,* Warszawa 1972, s. 36.

[26] *Ibid.*, s. 25–27.

[27] Łukasiewicz: *op. cit.*, s. 52 i n., s. 75 i n.

niepewności działania, co sprowadza się do rozstrzygnięć w dziedzinach, które z merytorycznego punktu widzenia wykazywały niewielki stopień złożoności. W fazie realizacyjnej należało stosować wzorce formalizacji, które charakteryzował wysoki stopień predyktywności. Było to konsekwencją otoczenia prostego i statycznego. Zewnętrzne obszary niepewności nie wywierały więc zbyt wielkiego nacisku na podmioty administrujące.

Można zauważyć, że właśnie w tamtej epoce został skonstruowany biurokratyczny model Maxa Webera. Punktem wyjściowym dla Webera była racjonalna legitymacja autorytetu formalnego.[28] Hierarchiczny aparat o ściśle wyznaczonych w sensie prawnym kompetencjach, bezosobowy porządek prawny, oparcie funkcjonowania organizacji na ścisłych procedurach prawnych oraz postulat podporządkowania wszelkich zachowań uczestników organizacji biurokratycznej normom prawnym były najistotniejszymi elementami modelu, który wyrastał z kultu legalności charakterystycznego dla formalnego państwa prawa. Zasada zgodności w pełni determinowała działania administracji.

Głównym warunkiem skutecznych działań administracji było ścisłe wypełnianie przez urzędników postawionych przed nimi zadań według ściśle, czyli szczegółowo i rygorystycznie, określonych reguł działania zawartych w normach prawnych. Weberowski model był synonimem idealnej administracji i rzeczywiście wychodził naprzeciw potrzebom formalnego państwa prawa, jego zawężonym w stosunku do dzisiejszych funkcjom, wypełnianym w stabilnym otoczeniu organizacyjnym. Sprowadzanie praworządności do przestrzegania przez wszystkie organy państwa przepisów prawa pozytywnego, bez względu na ich treść, rzutowało na wykształcenie modelu urzędnika, którego wartość oceniano z punktu widzenia sprawności wykonywania ustaw poprzez wydawanie w trybie i formie określonych proceduralnie, zdeterminowanych szczegółowymi i kategorycznymi przepisami, decyzji administracyjnych.[29] Spowodowało to utrwalenie formalizmu – jednego ze składników biurokratyzmu – rozumianego jako wada w działaniu administracji.[30] Biurokracja według Webera miała być obiektywną wartością państwa. I jako taka stawała się wyznacznikiem hamującym nowe wyzwania stojące przed państwem w odmiennych uwarunkowaniach gospodarczych i społecznych.[31]

[28] Por. szerzej na temat cech weberowskiej biurokracji m.in. M. Zdyb: *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Lublin 1987, s. 242.

[29] *Ibidem.*

[30] H. Izdebski: *Historia administracji*, Warszawa 1984, s. 75–76.

[31] Por. szeroką charakterystykę biurokracji w pracy G. L. Seidlera: *Weberowska koncepcja biurokracji*, [w:] *Państwo–Prawo–Obywatel*, Ossolineum 1989, s. 179 i n.

Już od końca XIX wieku obserwuje się stopniowy, ale zarazem stały wzrost zadań administracji, odnoszący się do różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Otoczenie, w którym działa administracja publiczna, znacznie się strukturalizuje, wzbogaca je wielość podmiotów społecznych i gospodarczych. Rzutuje to na wielość relacji między nimi oraz między nimi a podmiotami administrującymi. Otoczenie organizacyjne staje się złożone i dynamiczne. Stopniowo przy związaniu administracji prawem według zasady zgodności następowało obniżenie efektywności. W takich warunkach konieczne stawało się odmienne konstruowanie sposobów związania administracji prawem. Norma prawna, która w tym typie otoczenia i przy tego rodzaju funkcjach i zadaniach nakazywałaby określenie formy, treści i sposobu działania administracji, naruszałaby organizcyjną elastyczność, legalizując niesprawność. W związku z tym prawna regulacja funkcjonowania administracji odejść musiała od zasady zgodności, czyli od nadmiernego formalizowania przepisów, by zapewnić takie działania administracji, których granice wyznaczałaby zarówno sprawność, jak i legalność. Można stwierdzić, że legalność wyznacza jednocześnie granice stopnia formalizacji systemu organizowania administracji. Zejście poniżej określonego optimum formalizacji stwarza warunki naruszania prawa, choć zwiększa elastyczność działania administracji. Powyżej optimum formalizacji powstają natomiast warunki obniżenia sprawności działania.[32] Względy sprawnościowe przemawiały więc za tym, aby z procesu formalizacji wyłączyć sposoby działania, czyli pozostawić „luz" w doborze środków działania, umożliwiając tym samym racjonalizację działań. Nie oznacza to, że te środki działania byłyby „prawnie obojętne" – są one bowiem prawem regulowane.[33]

Stosowanie prawa jest decyzyjną działalnością organów państwa, polegającą na wiążącym prawnie wyznaczaniu konsekwencji prawnych na podstawie norm prawa obowiązującego. Norma indywidualna, będąca rezultatem tego procesu, może być rozpatrywana właśnie jako jeden z końcowych etapów cyklu decyzyjnego. W takim ujęciu można wyróżnić stopnie zakresu swobody decydowania, czyli możliwości kształtowania kierunków decyzji i poszczególnych rozwiązań. Luz decyzyjny może być rozpatrywany dynamicznie – z punktu widzenia procesu decyzyjnego lub statycznie – z punktu widzenia analizy przepisów i norm prawnych według kryterium zakresu i rodzaju swobody, jaką dysponuje decydent przy podejmowaniu na ich podstawie decyzji stosowania prawa. Dla potrzeb niniejszych rozważań istotniejsze wydaje się ujęcie statyczne, na podstawie którego

[32] Łukasiewicz: *op. cit.*, s. 114.

[33] J. Wróblewski: *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo" 1978, nr 6, s. 10 i n.

można wyróżnić dwa typy sytuacji decyzyjnych: zdeterminowaną, w której luz nie występuje oraz nie zdeterminowaną, charakteryzującą się występowaniem luzu decyzyjnego. Pomiędzy sytuacjami decyzyjnymi zachodzą różnice ilościowe i jakościowe. Nakaz rozstrzygnięcia jest kryterium różnicującym jakościowo sytuacje decyzyjne. Różnice ilościowe sprowadzają się do różnic co do stopnia luzu normatywnego, zrelatywizowanego do skali luzów decyzyjnych. Luz normatywny jest albo luzem prawnie chronionym – jeśli nie może on być *ex lege* ograniczany paraprawnymi dyrektywami wyboru działania, albo jest luzem nie chronionym – gdy paraprawne dyrektywy wyboru działania mogą go ograniczać.[34]

Jeśli prawodawca nie zamierza pozostawić luzu decyzyjnego, to celem jego staje się dążenie do jednakowego stosowania prawa. Tworząc zaś luz normatywny, racjonalizuje proces stosowania prawa, przesuwając rozpoznanie uwarunkowań stosowania prawa ze sfery legislacji do sfery wykonania. W świetle analizy przepisów prawnych nie wszystkie sytuacje luzu są celowymi działaniami prawotwórcy. P o p i e r w s z e – może występować sytuacja wadliwości językowej, wymuszająca wykładnię będącą konsekwencją błędów językowych (np. w wyniku używania wieloznacznych sformułowań, wadliwej konstrukcji przepisów o charakterze złożonym). P o d r u g i e – występują sytuacje „niedostosowania dynamicznego", w których wykładnia prawna nie jest zamierzona przez prawodawcę, lecz wynika z narastającego niedostosowania przepisów prawnych do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Stan ten występuje wówczas, gdy przepisy prawne względnie dobrze dostosowane do określonego przedziału czasu przestają być funkcjonalne w sytuacji dość znacznych przemian społeczno-gospodarczo-politycznych. Prawotwórca świadomie reaguje zamierzonym luzem decyzyjnym bądź dostosowanie przepisów do zmieniającego się otoczenia pozostawia wykładni. P o t r z e c i e – może wystąpić sytuacja zamierzonego luzu normatywnego, jeśli prawotwórca celowo pozostawia luz normatywny organom stosującym prawo przez użycie zwrotów oceniających, które w danym kontekście pozwalają na różne ich rozumienie.[35]

Zdaniem J. Wróblewskiego, w otoczeniu dynamicznym pewność, stałość i bezpieczeństwo prawne nie będą najważniejsze z punktu widzenia zapewnienia właściwego funkcjonowania prawa w zmiennych warunkach życia.[36] Można

---

[34] M. K r ó l: *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo" 1979, nr 6, s. 62.

[35] J. W r ó b l e w s k i: *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo" 1978, nr 6, s. 10 i n.

[36] J. W r ó b l e w s k i: *Modele prawoznawstwa a typy kształcenia prawniczego*, „Państwo i Prawo" 1981, nr 4, s. 19.

częściowo polemizować z tym poglądem, gdyż pewność prawna jest wartością materialnego państwa prawa, a dostosowanie przepisów do zmiennego otoczenia może nastąpić nie tylko przez częste zmiany przepisów, lecz przez konstrukcje zawierające luz normatywny. W tym kontekście na uwagę zasługuje pogląd H. Rota i K. Siarkiewicza, zdaniem których zbyt szczegółowe kazuistyczne przepisy szybko tracą swą aktualność, co powoduje, że prawo staje się konserwatywne wobec szybko rozwijającego się życia społecznego.[37]

Stopień formalizowania – jak już zaznaczono – mierzy się między innymi oceną stopnia szczegółowości przepisów. Ten typ formalizacji może raczej skutkować sprawnością w otoczeniu prostym i statycznym. Możliwe jest więc utrzymanie wartości, jaką jest niewątpliwie pewność i stałość prawa przy równoczesnym osiągnięciu wartości, jaką jest efektywne działanie administracji. Luz normatywny stał się więc niejako koniecznością sprawnego funkcjonowania administracji. Oczywiście luz ten nie dotyczy tylko administracji. Występuje w przepisach prawnych tzw. normatywny luz sądowy, którego jednak zakres jest węższy aniżeli luzu administracyjnego. Wynika to głównie z faktu, że prawo sądowe jest względnie stałe, jego zadania i funkcje są w zasadzie niezmienne – w przeciwieństwie do zadań i funkcji administracji, zwłaszcza jej działalności organizatorskiej i zarządzającej.[38]

Zasadne jest tu pytanie, czy luz normatywny powinien być pozostawiony w każdej sferze działania administracji. Wydaje się, że nie. Tam, gdzie administracja dotyka sfery praw i wolności obywatelskich, luz powinien być zminimalizowany. Zbyt szeroki luz normatywny w tej sferze prowadziłby do naruszenia praworządności przez organy administracji, a to naruszałoby granice ich działania, czyli legalność. W odniesieniu do działania organów administracji wyspecjalizowanej, której zadania często wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich, prawotwórca winien dążyć do zminimalizowania luzu normatywnego. Zdaniem J. Starościaka, szczegółowo winny być regulowane również sprawy leżące na styku interesów obywatela i interesu społecznego, by w tym zakresie nie było żadnych nieporozumień.[39] Tam natomiast, gdzie administracja publiczna prowadzi typowe działania organizatorskie i gospodarcze, w dziedzinach funkcji planistycznych i świadczących – należałoby luz normatywny rozszerzać, zwiększając tym samym możliwość wyboru. Również sprawy wewnętrznej organizacji admi-

---

[37] H. Rot, K. Siarkiewicz: *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 183.

[38] J. Wróblewski: *Stosowanie prawa przez organy administracji*, „O–M–T" 1972, nr 12, s. 17–18.

[39] J. Starościak: *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 53–54.

nistracji winno się regulować bardziej ogólnie, co pozwoliłoby na łatwiejsze dostosowanie się administracji do zmiennych potrzeb bieżących i uniknięcie konieczności zbyt częstego nowelizowania ustaw. Oznacza to, że w praktyce istnieją grupy organów administracji, dla których wysoki stopień formalizacji przepisów prawa administracyjnego, a więc zminimalizowany luz normatywny, niekiedy nawet wyeliminowany, jest czynnikiem ich sprawności i praworządności działania (np. policja, UOP, straż graniczna, administracja obrony narodowej). Są też i takie, którym szeroki luz normatywny zapewnia sprawność działania (samorządy).

Z pojęciem luzu normatywnego wiąże się ściśle zagadnienie uznania administracyjnego, będące od dawna przedmiotem rozważań doktryny.[40] Zakres pojęcia „uznanie" uległ ewolucji, co skutkowało nawet przyjęciem zróżnicowanej terminologii dla etapów tej ewolucji i rozróżnianiem „swobodnego uznania" od „uznania administracyjnego".[41] Swobodne uznanie oznaczało ten zakres działalności administracji, który nie został jeszcze określony prawem, a uprawnienia do działania w nim wypływać miały z istoty samej administracji. Zasadnicze zmiany wystąpiły w państwie prawa, w którym wszelkie działania administracji i jej wkraczanie w sferę prawną obywatela musi mieć swą podstawę ustawową. Istnieć więc musi wyraźna podstawa prawna do działania w ramach uznania oznaczającego wybór jednego ze sposobów działania przewidzianych w przepisach prawa.

V

Zaprezentowane sposoby związania administracji publicznej prawem w kontekście warunków stosowania prawa wiążą się również z czynnikiem kadrowym. Od jakości kadr administracji zależy bowiem urzeczywistnienie zamierzeń prawotwórcy. Kształtowanie i ewolucja modelu pracownika administracji publicznej sięga odległych czasów. W zasadzie od czasów monarchii absolutnej pełnienie funkcji administracyjnych było zawodem.[42] Stopniowo rozszerzano zakres wymogów kwalifikacyjnych, zróżnicowanych w poszczególnych krajach. Dla potrzeb formalnego państwa prawa wykształciło się prawo urzędnicze, regulujące stosunki

---

[40] Np. J. Starościak: *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.

[41] Por. np. M. Mincer: *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 8; I. Bogucka: *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 10, s. 32 i n.

[42] Por. szerzej E. Ura: *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnegi*, Lublin 1995, s. 13 i n.

służbowe w administracji. Hierarchiczna podległość urzędników miała dwojaki charakter: podległości służbowej i osobowej. Podległość służbowa skutowała obowiązkiem podporządkowania się poleceniom służbowym przełożonego. Niewykonanie polecenia powodowało sankcje służbowe, z usunięciem ze stanowiska włącznie, chyba że treść polecenia była sprzeczna z prawem. Podległość osobowa uzależniała urzędnika od czynnika wyższego w zakresie nominacji, wysokości uposażenia, nagród czy zwolnienia z zajmowanego stanowiska.[43] Ten model wiązał się silnie z dyspozycyjnością, urzędowanie było typową służbą.

Weberowski model idealnej administracji oddawał tendencje tamtej epoki. Instrukcyjny styl kierowania w stosunkach wewnątrzadministracyjnych umożliwiał osiąganie sprawności przez ścisłą realizację zadań, według ściśle i rygorystycznie określonych sposobów działania. Urzędnik nie musiał wnikać w zasadność określonego rozwiązania prawnego. Wąska specjalizacja i takież struktury organizacyjne wpływały na „automatyczną" realizację zadań. Wysoki stopień sformalizowania administracji niewątpliwie ograniczał inwencję i samodzielność urzędników, co nie było zresztą pożądane przy wykonywaniu funkcji reglamentacyjnych. Proces stosowania prawa sprowadzał się do działań mechanicznych, do jego stosowania literalnego, będąc czynnikiem naruszania podstawowych wartości w ramach ustaw państwa.

Powstaje więc pytanie, jakim wymogom powinien odpowiadać urzędnik w sytuacji szeroko zakrojonych funkcji współczesnej administracji, w burzliwym otoczeniu, przy występowaniu przepisów prawnych zawierających luz normatywny. Dlatego podejmowanie różnorodnych i złożonych zadań wymusza konieczność zwiększenia wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do urzędników. Nie wystarcza tu już wąska specjalizacja na konkretnym stanowisku. Urzędnik musi być wszechstronnie wykwalifikowany, posiadać wiedzę specjalistyczną, organizatorską, prakseologiczną i prawniczą. Wymaga tego interpretacja przepisów prawnych zawierających luz normatywny. Administrowanie jest bowiem ciągiem różnorodnych działań organizatorskich ściśle związanych z podejmowaniem decyzji, nie tylko w rozumieniu k.p.a. Luz zaś tworzy pewien zakres swobody działania, który może być w różny sposób wykorzystany z punktu widzenia racjonalności działań administracji. Pozwala też na świadome stosowanie prawa, na właściwą ocenę spraw i przepisów je normujących. Z uwagi na różnorodność działań i różnorodność przepisów prawa administracyjnego, racjonalność działań wzrośnie, jeżeli adresaci tych przepisów dysponować będą wiedzą umożliwiającą dokonywanie wyboru spośród możliwych wariantów. Jest to możliwe dzięki zdobywaniu doświadczeń

---

[43] *Ibid.*, s. 16.

praktycznych i permanentnemu kształceniu kadr administracji. Tym bardziej jest to istotne w administracji zdecentralizowanej.

W układzie scentralizowanym, przy występowaniu niekiedy skrajnie sformalizowanych przepisów prawa administracyjnego, wiedza urzędnika mogła być niewielka. Wszelkie bowiem działania pracowników były sterowane szczegółowymi wytycznymi, instrukcjami, okólnikami czy poleceniami służbowymi. Wskutek wydawania tego typu aktów wewnętrznych następowało zawężanie luzu normatywnego. Centralistyczny model zarządzania skłaniał bowiem do minimalizowania swobody pracownikków zatrudnionych w jednostkach podporządkowanych.

Obecnie, obok tradycyjnych kwalifikacji pracowników administracji publicznej, wzrasta też znaczenie typowej wiedzy i umiejętności menedżerskich. Przeobrażenia kwalifikacyjne nie są nowością, występowały zawsze, zgodnie z wymogami stojącymi przed administracją publiczną.[44] Racjonalizacja realizacji zadań administracji publicznej wymaga z jednej strony systematycznych rozwiązań ustrojowych i doskonalenia prawa, z drugiej natomiast – wykształcenia nowego modelu pracownika administracji: pracownika–menedżera. Można zauważyć, że praktyka kształtuje już ten typ wymogów kwalifikacyjnych. Rzeczą nader ważną jest umacnianie tego modelu przez szeroko zakrojoną reformę kształcenia.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu uwagi dotyczą jednej z fundamentalnych wartości współczesnej administracji, jaką stanowi sprawność. Rozpatrywanie tej wartości w aspekcie legalności jest działaniem oczywistym. Kontekst warunków wykonywania zadań administracji – organizacyjnego otoczenia i wymogów kadrowych – wydaje się być dość często na marginesie rozważań. Stwarza on szansę pogłębionej refleksji nad sposobami osiągania legalnych i zarazem sprawnych działań administracji publicznej. Zamiarem autorskim było zwrócenie uwagi na te właśnie możliwości badawcze. Użycie prakseologicznych i teorioorganizacyjnych pojęć oraz kategorii może przyczyniać się do takiej refleksji, której warstwa teoretyczna ma istotne odniesienie praktyczne.

SUMMARY

The binding of the public administration by the law can be based on the principles of conformity, authorization or delegation. Each of these ways applies to the scope of the margin of decision.

---

[44] Por. szerzej E. Ura: *Urzędnicy państwowi i pracownicy samorządowi w Polsce w ujęciu historycznym i współczesnym*, Rzeszów 1995, rozdz. I–III.

A fundamental problem is to achieve by the public administration both legality and efficiency of its actions.

Achieving efficiency depends largely on the function of the public administration and the organization conditions of implementing its objectives.

The evolution of functions poses before the administration a challenge of satisfying the need for flexibility. The change of surroundings from simple and static to complex and dynamic highly increases the areas of uncertain action. The scope of the decision margin is thus not only a classical problem in the theory of state and law but it also possesses a praxiological an organization-theory context.

The purpose of the article is to stress the possibility of deeper studies on the relations between the legality and the efficiency of the public administration, inherent in the comparison of the findings of the theory of state and law, the science od administrative law, and the praxiology and theory of organization and management.